联 合 国 S/2012/813



安全理事会

Distr. General
6 November 2012
Chinese
Original: English

2012 年 11 月 6 日秘书长给安全理事会主席的信

依照安理会第 1031(1995)号决议，谨随函附上波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表提交的第四十二次《波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定》执行情况报告，所涉期间为 2012 年 4 月 21 日至 2012 年 10 月 26 日(见附件)。

请将该报告提请安全理事会成员注意为荷。

潘基文(签名)

12-57190 (C) 091112 091112







附件

2012 年 10 月 31 日波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表给秘书长的信

安全理事会第 1031(1995)号决议请秘书长依照《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》附件 10 和《1995 年 12 月 8 日和 9 日伦敦和平执行会议的结论》，向其提交高级代表的报告。据此，我谨向你提交第四十二次《波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定》执行情况报告(见附文)。请将这份报告分发给安全理事会成员审议。

这是我自 2009 年 3 月 26 日就任波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表以来向秘书长提交的第八次报告。本报告所涉期间为 2012 年 4 月 21 日至 10 月 26 日。

如果你或任何安理会成员需要所附报告没有提供的任何信息，或对报告内容有任何问题，我都会欣然提供和解答。

瓦伦丁·因兹科(签名)

附文

波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表的第四十二次报告

2012 年 4 月 21 日至 2012 年 10 月 26 日

摘要

本报告所述期间为 2012 年 4 月 21 日至 10 月 26 日。同上一个报告所述期间出现的可喜趋势形成对比的是，波斯尼亚和黑塞哥维那的政治动态在本报告所述期间陷于停滞，回到过去六年的主要趋势。不仅在与欧盟实现更紧密的融合方面进展甚微，而且《和平总框架协定》面临的直接挑战，其中包括波斯尼亚和黑塞哥维那主权和领土完整面临的直接挑战也大幅度加剧。

2012 年初，波斯尼亚和黑塞哥维那的政治人物开始进行政治对话，并达成了取得进展所必需的协议。这体现为一些令人鼓舞的发展情况，包括在大选之后大约 15 个月，即在 2 月份成立了一个国家部长会议，口头上致力于在欧洲联盟的道路上取得进展。我很高兴在我 2012 年 5 月 9 日给安全理事会的报告(S/2012/307)中，就这些发展情况表现出谨慎的乐观。

遗憾的是，2012 年初出现的可喜发展情况已经停止。[a] 执政党在 2 月份终于成立一个国家政府，在 5 月份通过 2012 年国家预算之后，就没有再开展工作，而是立即展开了一系列旷日持久的权力斗争，并试图在国家和联邦两级以及一些县进行政府改组。在地方选举竞选活动的大背景下，这些政治阴谋活动已经压倒了公民和整个国家的迫切需求。此外，一些政党的代表急于重组联邦一级的主管部门，从而忽视或违反了适用的法律法令、规则和程序。虽然在议会系统进行的政府改组在通盘进行，但如果在不尊重宪法框架和法治的情况下进行，这种举措就具有不同的性质。

更根本的并且令人日益关切的问题是，塞族共和国领导人加紧执行其长达 6 年的公开、直接挑战《和平协定》基本原则的政策。塞族共和国的高层人物发表的言论，以及他们为削弱国家的权限而采取的行动，都使人们深深怀疑现领导人对《代顿协定》最根本方面(即波黑的主权和领土完整)的承诺。

塞族共和国官员、尤其是该实体总统米洛拉德•多迪克公开、日益倡导解体波斯尼亚和黑塞哥维那这一问题，我认为是一个值得国际社会特别关注的问题。

[a] 欧洲联盟委员会关于波斯尼亚和黑塞哥维那的年度进度报告也反映了这一问题：“已经出现的政治共识已经丧失，在欧洲联盟议程上取得的进展已经停止”。该报告还指出，“各方政治代表尚有待于就国家的总体方向和未来以及所设置的机构紧急商定共同愿景。要实现这样一个愿景，波斯尼亚和黑塞哥维那各方政治代表需要将欧洲联盟议程置于政治进程的核心位置，将政治协议转化为具体的行动”。委员会工作人员工作文件，波斯尼亚和黑塞哥维那，2012 年进展报告。

2012 年 10 月 7 日，波斯尼亚和黑塞哥维那的公民参加了战争以来该国的第五次地方选举。尽管无效选票的数量相对较多，并且围绕斯雷布雷尼察和其他城市的选民登记和计票产生了一定程度的争议，但整个过程完全由国内机构管理，并且选举观察员承认选举过程总体上符合民主标准。莫斯塔尔当局由于一直未能实施 2010 年波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院关于该市选举制度的裁决，该市的公民无法在 10 月 7 日进行投票。高级代表办公室正在对各政党之间的讨论进行调解，以便莫斯塔尔能尽快举行选举。

在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那当局没有采取什么举措来落实关闭高级代表办公室所必需的五项目标和两项条件中尚未达到的要求。[b] 不过，暂停监督布尔奇科特区的确是朝着实现这一目标迈出的重要一步，而波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院做出的里程碑式裁决提供了一个法律先例，并概要提出了达到国有和防务财产两项目标的指导原则。

在经济方面，该国正面临着财政状况不断恶化、经济增长前景不佳、高失业率等问题以及随之而来的各种社会问题。

欧洲联盟和北约驻波斯尼亚和黑塞哥维那的军事特派团通过其持续存在继续安抚该国公民，使他们相信，尽管面临着困难的政治局面，但该国仍然是安全、有保障的。

[b] 和平执行理事会的指导委员会在其 2008 年 2 月 26 日和 27 日会议上，规定了关闭高级代表办公室的五项目标和两项条件。五项目标是：以可接受和可持续的方式解决国家和其它各级政府之间的财产分配问题；以可接受和可持续的方式解决防务财产问题；完成布尔奇科终局裁决；财政可持续性；以及法制得到巩固。两项条件是：签署《稳定与结盟协定》，以及“和平执行理事会的指导委员会根据完全遵守《代顿和平协定》的情况对波斯尼亚和黑塞哥维那局势做出正面评价”。

一. 导言

1. 这是我就任负责波斯尼亚和黑塞哥维那问题的高级代表职位以来给秘书长的第八次报告。本报告叙述在实现前几次报告所概述的目标方面取得的进展，登记实际发展情况，记录与本报告所述期间相关的引文，并就我任务范围内关键领域的落实情况，其中包括高级代表办公室关闭之前必须达到的目标和满足的条件，提出评估意见。我的重点是按照我维护《和平总框架协定》民事方面的责任，努力在这些领域帮助取得进展，同时也鼓励在关闭办公室所必需的五项目标和两项条件上取得进展，并努力维持为实施《和平协定》而进行的改革。

2. 虽然我的工作重点完全是《和平总框架协定》附件 10 和安全理事会相关决议规定的任务，但我的办公室全力支持欧洲联盟做出努力，帮助波斯尼亚和黑塞哥维那沿着与欧洲联盟更紧密地一体化的道路向前推进。我的办公室同欧洲联盟特别代表办公室正在当地密切合作，以便按照各自的任务规定，尽可能产生新的协同效应。

二. 最新政治情况

总体政治环境

3. 在本报告所述期间，对该国产生影响的有两个重大的政治事态发展和一个不断恶化的趋势。第一组事态发展的核心是社会民主党试图将民主行动党挤出县、联邦和国家三级的治理联盟，从而制造了大量的停滞和争夺。第二组事态发展是来自塞族共和国的官员对波斯尼亚和黑塞哥维那常驻联合国代表在联合国大会就阿拉伯叙利亚共和国的表决做出了批评式的反应。不断恶化的趋势是塞族共和国代表不断增加的支持解体、支持独立的言论，同时还挑战国家的司法机构、波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队以及《和平总框架协定》附件四载列的《宪法》规定的其他国家责任。

4. 民主行动党于 5 月 31 日投票反对通过国家预算，这促使社会民主党采取举动，试图将民主行动党挤出各级政府，并同建立波斯尼亚和黑塞哥维那更美好的未来党以及主要由克族人组成的两个最大政党(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民主共同体和 1990 克族民主共同体)联合建立新的多数联盟。虽然社会民主党设法将民主行动党挤出了 4 个县和几个城市的政府，但在本报告所述的大部分期间，该党缺乏在国家或联邦两级完全达到这一目标的议会多数票。在社会民主党和民主行动党争夺主导权的过程中，议会的工作陷于停顿，没有通过什么立法。随着各党在 10 月份地方选举的准备期争夺选票，停滞进一步深化。由社会民主党牵头的多数派急于将民主行动党和克罗地亚权利党挤出联邦议会代表院议长和一个副议长的位置，因此无视议事规则和宪法，召开并举行了一届议会会议。联邦宪法法院的一项裁决随后对此予以证实。

5. 社会民主党将民主行动党挤出国家一级部长会议的努力最后于 10 月 22 日产生结果，波斯尼亚和黑塞哥维那议会投票将民主行动党成员担任的两名部长和一名副部长逐出部长会议。根据《部长会议法》，在任命新部长以前，副部长将暂时接管这些部长职位。

6. 在发生这些事态发展的同时，在 8 月 4 日投票支持关于叙利亚的大会决议的争议事件之后，来自塞族共和国的政党试图罢免外交部长(此人也是社会民主党主席)的现有职务。进行表决之后，塞族共和国总统和波斯尼亚和黑塞哥维那主席团的塞族成员声称，外交部长未经在该国三人主席团内进行妥善的事先磋商就指示波斯尼亚和黑塞哥维那常驻联合国代表在大会表决赞成该决议，属于违反宪法的行为。虽然波斯尼亚和黑塞哥维那主席团主席实际上已经授权进行投票，但塞族共和国的官员主要将批评集中在外交部长身上，并已启动通过全国议会罢免外交部长的进程。

7. 发生这些事件的背景是，塞族共和国的最高层政客和党派官员，包括塞族共和国国家一级官员的言论日益尖刻，日益具有民族主义倾向。这种言论的主要特点是公开预测和倡导国家解体和塞族共和国独立。关于这个问题，在题为“《和平总框架协定》面临的挑战与改革的退步”的一节中有更详细的叙述(下文第 22-28 段)。

8. 在波斯尼亚和黑塞哥维那联邦，克罗地亚的两个主要塞族政党(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民主共同体和 1990 克族民主共同体)时不时地呼吁成立一个由克族人占多数的联邦领土单位。[1]

高级代表在本报告所述期间的决定

9. 在本报告所述期间，除了解除高级代表以前实施的两项禁令以外，我没有直接使用我的行政权力。

关闭高级代表办公室所必需的五项目标和两项条件

关于目标的进展情况

10. 在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那当局没有采取任何具体措施来达到关闭高级代表办公室所必需的目标。在撰写本报告之时，当局没有采取过 3 月 9 日多党派《财产分配商定原则》中规定的任何一个法律行为。波斯尼亚和黑塞

[1] 例如，波斯尼亚和黑塞哥维那克族民主共同体主席曾被援引在 9 月 26 日接受采访时，主张将波斯尼亚和黑塞哥维那划分为四个联邦单位，并解释说，克族领土自治是一个合理、理智的解决方案，将使融入欧洲的波斯尼亚和黑塞哥维那能够正常运转。1990 克族民主共同体主席在 10 月 24 日接受 TV1 的采访时认为，只有波什尼亚克族人接受由克族占多数的第三个实体的想法，并允许克罗地亚人决定最符合他们利益的事情，才能找到波斯尼亚和黑塞哥维那政治危机的解决方案办法。

哥维那宪法法院最近做出的一项国有财产裁决规定了解决国有财产问题的指导原则。

11. 布尔奇科监督员决定暂停行使监督职能，这一举动得到了和平执行理事会 5 月 23 日公报的认可。与此同时，我于 8 月 31 日关闭了布尔奇科终局裁决办公室。

国有财产

12. 7 月 13 日，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院在关于审查《塞族共和国境内国有财产状况和处理禁令法》(《塞族共和国国有财产法》)的合宪性案件中，通过了一项里程碑式裁决。根据法院的决定，《塞族共和国国有财产法》于 2012 年 9 月 19 日停止生效。

13. 以前曾经报告过，塞族共和国国民议会于 2010 年 9 月通过《塞族共和国国有财产法》，单方面规定了纯粹以领土为标准在不同级别的政府之间划分国有财产的原则，从而损害了通过谈判解决问题的可能性。为了保护波斯尼亚和黑塞哥维那和其他各级政府免于被强迫实施法律行为，从而导致确立对国有财产的新所有者权利，并保留通过谈判解决这一问题的机会，我于 2011 年 1 月 5 日发布了《关于暂停适用关于位于塞族共和国境内并在禁止处置之列的国有财产地位的法律的命令》。[2] 在波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的最终决定生效前，该命令依然有效。

14. 宪法法院的决定意义深远。法院认为，《塞族共和国国有财产法》将波斯尼亚和黑塞哥维那是产权所有者的财产转移到塞族共和国名下，这超出了该实体立法机构的权限，因此违宪。法院解释说，根据《宪法》，波斯尼亚和黑塞哥维那是有争议的《塞族共和国国有财产法》国有财产标的物的产权所有者，这些财产是前波斯尼亚和黑塞哥维那社会主义共和国的公共财产，也是 2001 年通过的《继承问题协定》所适用的财产。该决定还裁定，监管这类财产的权限是波斯尼亚和黑塞哥维那议会的专属责任，但必须考虑到各实体的利益和需要。法院还澄清说，国有财产涵盖的类别很广，[3] 并确认波黑部长会议设立的国有资产管理委员会是一个积极机制，“各实体和波斯尼亚和黑塞哥维那布尔奇科区都可以在这个机制中表达各自对国有财产的利益”。法院还承认我通过临时禁止处置所述财产而在协助开展这个过程方面发挥的作用。由于国有财产问题仍然没有得到解决，法院的结论是，“波斯尼亚和黑塞哥维那真正需要并有积极义务来尽快解决这个问题”。

[2] 波斯尼亚和黑塞哥维那政府公报，第 1/11 号。

[3] 这包括公共当局掌握的动产和不动产，并可以包括公益物(海水和海底、河水和河床、湖泊、山脉和其他自然资源、公共交通网络、交通基础设施等)，即性质上为全国所有人服务的财产。这类财产反映波斯尼亚和黑塞哥维那的国家地位、主权和领土完整。

15. 法院的决定对政治领导人于 3 月 9 日就这些问题达成的协议产生了影响。现在必须重新评估该协议，以确保该协议的实施符合经法院决定解释的全国《宪法》。

防务财产

16. 上文所述波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院关于国有财产的决定，将就为解决预期防务不动产问题而做出的持续努力举行一个听证会。虽然决定本身无法达到和平执行理事会指导委员会的目标，即以可接受和可持续的方式解决防务财产问题，也就是北约启动成员资格行动计划的条件，但无疑将在法律上和政治上都对这一问题产生影响。尽管宪法法院已做出裁决，并且正在开展工作以完成随之而来的防务财产的技术方面问题，但各方在波斯尼亚和黑塞哥维那国家是否可以拥有财产问题上的根本政治分歧，仍然是解决这一问题面临的一个障碍。我的办公室随时准备协助所有有关各方找到一个可持续的解决办法，以便根据宪法法院的决定落实关于预期防务不动产的协议。

17. 7 月 18 日，塞族共和国政府通过一项结论意见，对 2008 年防务动产协议进行修正。该协议将波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队拥有的所有军火、武器和爆炸物的所有权从各实体移交给国家。拟议修正案将允许由每个实体而不是国家一级的当局对过剩军火、武器和爆炸物进行出售、销毁或捐赠。这将对防务改革进程(包括《国防法》)构成重大挑战，并将使人们质疑已经完成的以可接受和可持续的方式解决防务财产这方面问题的目标。[4] 与此相关的一个情况是，根据该国的官方数字，到九月初仅销毁了 360 吨过剩军火、武器和爆炸物，有 14 156 吨过剩军火、武器和炸药尚未销毁。

布尔奇科区

18. 在过去一年集中讨论这一问题之后，和平执行理事会的指导委员会在 5 月 23 日的公报中，认可我做出的在监督员决定到 8 月 31 日暂停行使职能的同时关闭布尔奇科终局裁决办公室的决定。指导委员会也认识到，一旦《布尔奇科终局裁决》第 13 段和第 67 段规定的条件得到满足，监督员打算根据相关规定行使职能。截至 8 月 31 日，布尔奇科办公室关闭，同时发布一项《关于法律文件的地位的监督命令》。5 月 23 日公报中明确规定的决定因此得到执行。采取这些步骤之后，居住在萨拉热窝的监督员不再打算干预该区的日常事务，但仍然保留在情况允许时斟酌恢复行使权力的充分权力。

19. 5 月 16 日，联邦议会通过一项《关于不接受终止对波斯尼亚和黑塞哥维那布尔奇科区的监督的声明》，声称终止监督制度的条件没有满足，并声称塞族共和国没有履行《最后仲裁裁决》、《布尔奇科区规约》和波斯尼亚和黑塞哥维那宪法

[4] 某些防务动产的所有权也受到波黑宪法法院关于国有财产的决定的影响。

第一修正案规定的义务。6 月 15 日，联邦政府向布尔奇科仲裁法庭发出一份照会，声明不接受终止对布尔奇科区的监督，并请求法庭就和平执行理事会的指导委员会在关闭法庭的条件未满足之前即做出终止监督的决定是否符合《终局裁决》的问题提出意见。

20. 鉴于布尔奇科区的战略位置，塞族共和国不断发出的波斯尼亚和黑塞哥维那解体的预测需要特别关注该区。例如，塞族共和国总统最近的讲话暗示，布尔奇科将同塞族共和国一起脱离波斯尼亚和黑塞哥维那：“我们要发出的讯息是，将不会撤销塞族共和国。波斯尼亚和黑塞哥维那应该撤销。波黑对我们没有用时，我们还需要它干什么呢？塞族共和国和布尔奇科可以管理好自己”。[5] 考虑到塞族共和国当局继续使用显示布尔奇科是塞族共和国一部分的地图，以及巴尼亚卢卡区就布尔奇科发出的其他含糊信号，国际社会继续需要对这类言辞予以密切关注。

21. 为了防止在布尔奇科问题上采取任何可能破坏局势稳定的举动，仲裁法庭的司法管辖权已经保留并将继续开放，直到法庭接到《终局裁决》第 13 段和第 67 段规定的条件已经得到满足的通知。除仲裁法庭以外，高级代表也保留任务规定、权力和所有必要的手段，以便在包括布尔奇科区在内的波斯尼亚和黑塞哥维那全境维护《代顿和平协定》的民事方面。此外，宪法法院(以及监督员本人)在需要时有权捍卫在布尔奇科已取得的进展。

《和平总框架协定》面临的挑战

22. 在过去 17 年中，《和平总框架协定》以及为执行该协定而采取的举措，确保了波斯尼亚和黑塞哥维那的和平与安全，试图破坏其基础以及撤回为执行该协定而进行的改革，都需要引起国际社会的严重关注。

23. 在本报告所述期间，塞族共和国的挑衅性言论加剧，争论和质疑波斯尼亚和黑塞哥维那国家的存在，主张国家解体，并质疑国家的运转情况和宪法为其规定的职责。塞族共和国总统米洛拉德·多迪克一直是最频繁地提议国家解体的人，但肯定不是唯一的一个。他发表了许多有问题的言论，例如最近曾说：“波斯尼亚和黑塞哥维那是一个烂国家，不应该存在。波斯尼亚和黑塞哥维那一再证实其无法存在……，波斯尼亚和黑塞哥维那毫无疑问正在四分五裂，这迟早会发生。就我个人而言，我向上帝祈愿它尽快解体”。[6]

[5] 塞族共和国总统米洛拉德·多迪克，在布尔奇科竞选集会上的讲话，2012 年 9 月 27 日。

[6] 波斯尼亚和黑塞哥维那广播电视台，2012 年 9 月 30 日。

24. 脱离波黑的宣传活动包括反复主张塞族共和国的自决权，以及频繁发表言论，预测波斯尼亚和黑塞哥维那解体和塞族共和国的独立。[7] 塞族共和国高级官员已公开承认故意阻挠代顿机构，[8] 要求塞族共和国走单独的加入欧洲联盟的道路，[9] 并断言，应由塞族共和国决定波斯尼亚和黑塞哥维那是否存在。[10]

25. 我还对不断有违背波黑宪法的关于这两个实体事实上都是国家的说法感到关切。[11] 塞族共和国的知名政治人物在鼓吹波黑解体时多次错误地将波黑称为“国家联盟”。[12]

[7] “我完全相信，她[塞族共和国]有朝一日将会成为一个独立的国家。米洛拉德·多迪克，Nezavisne Novine，2012 年 10 月 4 日。“波斯尼亚和黑塞哥维那将在破产之前土崩瓦解。在一个从宪法上讲尚未完成的国家，破产除了崩溃以外，还能是什么？”波斯尼亚和黑塞哥维那财政部长尼古拉·什皮里奇，Glas Srpske，2012 年 8 月 21 日。“也许，这是注定要走的道路，最终的结论将会是，老鼠和猫无法共处，解体是波斯尼亚和黑塞哥维那唯一的出路。”尼古拉·什皮里奇，Nezavisne Novine，2012 年 8 月 13 日。“认为未来几年内外国人不会让波斯尼亚和黑塞哥维那解体，这种想法是天真的。”塞族共和国总统，2012 年 4 月 29 日接受采访时的言论。“我们基本上不喜欢波斯尼亚，无论是波什尼亚克族建立的波斯尼亚，还是外国人建立的波斯尼亚。波斯尼亚和黑塞哥维那就像是我们前进道路上的一个中转站。”塞族共和国总统，2012 年 6 月 9 日接受采访时的言论。“不论发生什么，波斯尼亚和黑塞哥维那解体都是不可避免的……鉴于波斯尼亚和黑塞哥维那解体的时间日益接近，靠某个人的乐观、灵敏的直觉是不够的。必须转化为以科学、专业的方式建立起来的体系。换句话说，需要成立一个委员会(办公室、委员会或类似的机构)，以管理塞族共和国的独立进程。”塞族共和国副总统埃米尔·弗拉伊基，Nezavisne Novine，2012 年 8 月 13 日。

[8] “我们今年不动波斯尼亚和黑塞哥维那法院和波黑检察院，因为我们有其他优先事项。但是，在今后几年中，我们将切断法院和检察院的所有资金。”塞族共和国总统，BNTV，2012 年 4 月 23 日。

[9] “塞族共和国在体制和政治上都是波斯尼亚和黑塞哥维那组织最好的结构，可以落实欧洲联盟的各项要求。我肯定欧洲联盟将重新审查波斯尼亚和黑塞哥维那加入欧洲联盟的道路，因为我不指望波黑能够在一体化进程中赶上塞族共和国……”塞族共和国区域合作部长 Zeljka Cvijanovic，EuroBlic，8 月 13 日；“我们的机制使我们能够迈出塞族共和国独立的第一步——加入欧盟的道路！”独立社会民主人士联盟执行秘书 Rajko Vasic，Press RS，2012 年 7 月 24 日。

[10] “塞族共和国就是现实。你们必须归还你们从我们这里夺去的东西！不是今天？！那就明天！永远不？那么就不会有波斯尼亚！”塞族共和国总统，Vecernje Novosti，2012 年 8 月 9 日。“因此，出路是回归最初的代顿，要么就分道扬镳。如果地方政治家和国际社会都有诚意，两条出路就都可以拿到桌面上和平进行。”Politika，2012 年 10 月 1 日。

[11] “塞族共和国凭实力就是复杂的波斯尼亚和黑塞哥维那框架下的一个国家”。Aleksandra Pandurevic，波斯尼亚和黑塞哥维那议会塞尔维亚民主党成员，2012 年 8 月 15 日。

[12] “波斯尼亚和黑塞哥维那是由两个实体组成的一个国家联盟。”塞族共和国总统，BNTV，6 月 15 日。“波斯尼亚和黑塞哥维那不是新闻稿中所说的国家。问题是它是否是一个国家联盟。波斯尼亚和黑塞哥维那仅仅是一个结构，这就是塞尔维亚和克罗地亚之间这一国际承认的地区目前这种飘忽不定的状况的一个最好解释。”执行秘书 Rajko Vasic，SRNA，7 月 28 日。“波斯尼亚和黑塞哥维那的情况一再表明，它长期无力作为一个国家存在和生存，问题不是波斯尼亚和黑塞哥维那是否存在，而是我们如何以和平的方式解体。”塞族共和国总统，TANJUG，2012 年 9 月 2 日。

26. 分裂叫嚣中的一个新特点是提到未来解体的官员数量在扩大，不仅包括塞族共和国更高级的官员，还包括来自塞族共和国的国家级官员，其中包括波斯尼亚和黑塞哥维那财政部长尼古拉·什皮里奇和波斯尼亚和黑塞哥维那主席团塞族成员内博伊沙·拉德马诺维奇。

27. 如同过去一样，宣传活动还包括经常性地从政治上攻击根据《宪法》成立的履行国家职责和/或维护该国的法治、主权、领土完整和宪政秩序的国家机构(宪法法院、国家法院和检察院、高级司法和检察委员会以及国家情报保护局)。[13] 这些持续不断的攻击削弱了这些日益脆弱但至关重要的机构。

28. 遵守《代顿协定》，特别是宪法框架和法治，是长期稳定的前提和途径。鉴于波斯尼亚和黑塞哥维那动荡不安的近期历史，对《和平协定》和《宪法》根本原则的挑战直接破坏了国家的稳定，以及整合国家并让国家向前发展的所有用心良苦的努力。由于否定或破坏《和平协定》重要方面的企图性质严重，我认为这个问题值得安全理事会特别注意。

波斯尼亚和黑塞哥维那的国家一级机构

波斯尼亚和黑塞哥维那主席团

29. 波斯尼亚和黑塞哥维那主席团内部尽管在有关科索沃、布尔奇科以及大会关于阿拉伯叙利亚共和国问题的表决等问题上存在争议，在本报告所述期间还是举行了五次会议，并通过了有关预算、防务和外交政策的决定。

波斯尼亚和黑塞哥维那议会

30. 在本报告所述期间，5 月开始的党派间冲突导致议会的立法工作陷于停顿。在党派间冲突中，波黑社会民主党领头试图将民主行动党挤出国家政府。其他复杂因素包括塞族民主党之后采取行动，试图排挤代表院副议长；独立社会民主人士联盟要求罢免外交部长。在 10 月 7 日的市政选举备选活动中，也出现了在一些全国性问题上立场变强硬的情况，这成为各党派市政选举活动的一个重要部分。这样在本报告所述期间，议会只通过了两项新的法律[14] 和六套现行法律修正案。自 2012 年 1 月以来，议会仅仅通过了四项新的法律。

31. 10 月 22 日，波黑社会民主党首次在国家一级启动政府改组约 5 个月后，波斯尼亚和黑塞哥维那民族院最终确认，决定罢免民主行动党成员担任的安全与防

[13] 例如，塞族共和国总统说，“波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院是一个政治性法院，早就丧失了作出任何公正裁决的合法性。” Nezavisne Novine，2012 年 10 月 1 日。他还威胁说，塞族共和国将单方面藐视国家司法机关：“如关于司法问题的结构式对话失败，塞族共和国随时准备抵制波斯尼亚和黑塞哥维那法院和检察院。” Nezavisne Novine，2012 年 9 月 18 日。

[14] 《关税法》(7 月 19 日通过)和《波黑机构预算和波黑 2012 年国际义务法》(5 月 31 日通过)。

务部长和财政部副部长职务。在任命新部长之前，法律规定，其职责应由各自的副职履行。

32. 10 月 23 日，独立社会民主人士联盟将其关于罢免外交部长的要求从代表院的议程上撤下，表面上的理由是没有明确的多数赞成这一举动。同日，代表院也表决罢免波黑社会民主党成员担任的副议长职务，并计划于 11 月 6 日任命一位新的议长。民主行动党称，政治或金钱交易(其中许多以国家利益为代价)促使独立社会民主人士联盟和波黑社会民主党领导人之间达成和解。

33. 议会中的塞族共和国代表数次在议会中挑战法院和检察院的独立性和存在，一再以问题相对次要为由否决《检察院工作情况报告》，并提出了一项取消这两个机构的法案，但未获通过。

波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议

34. 尽管政治危机旷日持久，部长会议继续定期举行会议，在本报告所述期间举行了 18 次会议。部长会议只通过了 4 项新的法律[15] 和七套现行法律修正案供议会审议。部长会议作了数项任命，并通过了若干规章制度以及几十项决定，包括双边协议提案和关于批准国际条约的决定。[16]

35. 克罗地亚加入欧洲联盟所带来的经济和其他挑战，日益成为部长会议议程的焦点。部长会议 7 月 26 日和 10 月 16 日的专题会议重点讨论了履行 2012 年该国对欧洲联盟的义务的问题。

选举进程

36. 5 月 7 日，中央选举委员会宣布 10 月 7 日在全国举行地方选举。委员会还决定推迟莫斯塔尔市议会选举。

37. 负责拟定与选举进程有关的三项重要国家级法律的工作组，于 5 月 15 日向议会提出了《利益冲突法》和《政党筹资法》拟议修正案。工作组无法就对与莫斯塔尔市议会有关的《选举法》的修改达成一致意见。对《利益冲突法》的拟议修改将软化现行法律规定的制裁，但被议会否决。对《政党筹资法》的拟议修改澄清了关于违禁活动和财务审计的规定，但减轻了对违反行为的制裁。这两项拟议修改于 7 月在代表院获得通过，目前正等待民族院通过。

[15] 《基础法法案》、《波黑反地雷行动法法案》、《免费法律援助法法案》和《结社法法案》。

[16] 6 月 22 日，部长会议通过了外交部关于 2012 年波斯尼亚和黑塞哥维那个别合作伙伴计划的情况说明，这是波斯尼亚和黑塞哥维那与北约之间的一个合作机制，以及 2012 年波斯尼亚和黑塞哥维那个别合作伙伴计划。2012 年 7 月 12 日，部长会议通过了期待已久的《预防腐败和反腐协调局内部组织规则手册》和该局工作人员《行为守则》。规则手册就该局的组织和人员编制问题做出了规定。手册的通过使该局得以着手征聘新的工作人员。

宪政改革

38. 在本报告所述期间，对欧洲人权法院《关于塞迪奇-芬齐诉波斯尼亚和黑塞哥维那案》的裁决的执行尚无进展。各党派未能提交一份在最后期限 8 月 31 日前执行裁决的联合提案，这一最后期限是政治领袖们[17] 在 6 月 27 日在布鲁塞尔与欧盟扩大事务和欧洲邻国政策专员进行的会晤中敲定的欧盟路线图中商定的。虽然波黑克族民共体/克族民共体 1990、独立社会民主人士联盟/塞族民主党和民主行动党于 8 月正式向议会分别提交了提案，但他们未能提交统一的单一提案。各提案在波斯尼亚和黑塞哥维那主席团成员的遴选方法和民族院的组成上意见不一。

塞族共和国

39. 塞族共和国当局继续推行一项政策，该政策就象塞族共和国总统曾多次公开表示的那样，旨在撤回以前商定的为执行《和平协定》而采取的措施，并将国家的职责转移给实体机构。最近最麻烦的是塞族共和国总统向塞族共和国国民议会提交动议，试图创造单方面强制解散波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队的条件。

40. 塞族共和国行政机关和立法机关在本报告所述期间继续定期举行会议，塞族共和国国民议会通过了 33 项新法律。

41. 7 月 10 日，塞族共和国国民议会废除了《2011 年人口、家庭和公寓普查法》，这预示着塞族共和国将进行单独的普查，并在国家一级通过《2013 年人口、家庭和公寓普查的组织和实施法》后通过了同一项法律。我赞扬塞族共和国当局采取这一步骤。

42. 4 月 26 日，塞族共和国民族委员会未能通过其宪法修正案，该修正案除其他外旨在规范死刑的废除、塞族共和国宪法与《欧洲人权公约》的统一、地方自治和管辖权移交机制等问题。在未就保障波什尼亚克族和其他族裔在巴尼亚卢卡市议会中的代表性问题上达成妥协的情况下，波什尼亚克族党团反对该修正案。

43. 6 月 6 日，塞族共和国国民议会任命了五名新的塞族共和国宪法法院法官，包括在任的塞族共和国司法部长(随后当选为法院院长)和独立社会民主人士联盟中央委员会一名前成员。反对党批评这些任命是企图将法院政治化。

斯雷布雷尼察

44. 2012 年 10 月举行斯雷布雷尼察市政选举过程中的一些事件，是本报告所述期间的一个重大问题。波什尼亚克族占多数的政党主张使用我的职务授权延续此前的斯雷布雷尼察特别选举安排，这样所有那些 1991 年住在斯雷布雷尼察的居

[17] 包括 1990 克族民共体、波黑克族民共体、建立波斯尼亚和黑塞哥维那更美好的未来联盟、民主行动党、社会民主党、塞族民主党和独立社会民主人士联盟的领袖。

民，无论现居何处，都将能够在斯雷布雷尼察地方选举中投票。他们认为，这种例外安排是因为在斯雷布雷尼察发生的种族灭绝事件。我数次向和平执行理事会的指导委员会提出这个问题，显然这一动议基本上没有获得支持(土耳其除外)。我鼓励各方找到一个双方都能接受的有助于和解的解决方案，同时考虑到国际和国内法院所宣告的在斯雷布雷尼察及其周边实施的种族灭绝。

45. 5 月，一个波什尼亚克族民间团体组织了一个登记活动，以鼓励前斯雷布雷尼察居民登记为居民或缺席选民。到 8 月 24 日(10 月地方选举的一般选民登记截止日)，新增 2 100 多人登记了他们在斯雷布雷尼察的住所。根据这项活动的结果，另有 2 500 名流离失所者从其目前的住所登记在斯雷布雷尼察投票。

46. 选举备选过程中一直有关于违规行为的投诉。塞族政党声称，无意在斯雷布雷尼察居住的人也在登记，而波什尼亚克族政党和组织则声称，塞族共和国警察在登记过程中歧视波什尼亚克族，将他们的登记弄得过于复杂。波什尼亚克族政党还声称，斯雷布雷尼察的选民登记册中包含大量早已在塞尔维亚和其他国家定居的塞族人的名字。

47. 选举过程本身没有发生重大事件，只是一个投票站的投票不得不短时暂停。公布的结果(仍可上诉)表明，波什尼亚克族候选人赢得市长选举，而市议会的席位将均匀分配(各民族党团占 11 个席位，另有一个席位为少数族裔代表保留)。

48. 2012 年 7 月 11 日举行的种族灭绝纪念活动有序进行，520 名最近挖掘出来的受害者被安葬。

否认斯雷布雷尼察的种族灭绝事件

49. 我感到关切的是，塞族共和国的高级官员始终认为，1995 年在斯雷布雷尼察未发生过国际法院和前南斯拉夫问题国际刑事法庭及其他法院的裁决所证实的种族灭绝事件。在斯雷布雷尼察的一次竞选集会上，塞族共和国总统宣布，“我认为，这里没有发生过种族灭绝！”[18] 他在选举后还继续重复这一说法。[19] 我还关切塞尔维亚新总统托米斯拉夫·尼科利奇的类似言论。他于 10 月 8 日告诉意大利日报《Corriere della Sera》，“斯雷布雷尼察没有发生过灭绝种族事件……没有一个塞尔维亚人承认斯雷布雷尼察的灭绝种族事件，我也不承认”。[20] 我欢

[18] BNTV，2012 年 9 月 24 日。

[19] 10 月 15 日在接受总部位于贝尔格莱德的电视台 B-92 的采访过程中，塞族共和国总统米洛拉德·多迪克再次否认斯雷布雷尼察发生过种族灭绝。“无论是塞族共和国还是波斯尼亚和黑塞哥维那，都没有在海牙受审，这些审判中的判决也没有任何结论。他们的结论只是推测。就象一直有人试图将种族灭绝的说法强加给塞族共和国和塞族人，但这种种族灭绝并未发生过，我们公开说，我们不接受这种说法。”

[20] 尼科利奇的言论是在多迪克否认种族灭绝之后，在 9 月 24 日在斯雷布雷尼察举行的一次竞选集会上发表的。

迎谴责这些言论的声音，包括来自美国政府和布鲁塞尔欧洲联盟最高级别的声音，他们和我一起谴责这些言论以及它们对波斯尼亚和黑塞哥维那国内和区域和解进程所造成的损害。

波斯尼亚和黑塞哥维那联邦

50. 在本报告所述期间，联邦议会只通过了 3 项法律和 2 项决定，其中 4 个由国际货币基金组织(基金组织)提出作为设立新的备用安排的条件。

社会民主党领导的重建联邦当局的努力

51. 在本报告所述期间，持续的政治僵局是联邦政治的主要特点。在试图将民主行动党挤出国家级部长会议的同时，社民党还着手将其以前的联盟伙伴(民主行动党及波斯尼亚和黑塞哥维那克罗地亚权利党)挤出联邦当局，把两个以克罗地亚族为主的党派(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民主共同体和 1990 克族民主共同体)和主要以波什尼亚克族为主的建立波斯尼亚和黑塞哥维那更美好的未来党拉入执政联盟。在随后的政治纷争中，采取了一些行动，就联邦宪法提出了严重的问题。我不得不数次提醒各方履行义务，尊重法治，并将其纠纷交由国内主管当局解决。

联邦政府纠纷

52. 6 月 22 日，在民主行动党授意下，联邦总统(来自克权利党)发布一项决定，接受空间规划部长的辞呈。此前从民主行动党转至社民党的这位部长对其事实上已辞职的说法提出了争议。他转至社民党意义重大，因为这使得社民党可以确保在联邦政府拥有多数。最初争议的核心是总统是否其实接受了空白辞呈，而这空白辞呈据报是这名部长首次就职时在其党派授意下就已签署。这种做法据报在波斯尼亚和黑塞哥维那很常见。

53. 在同日举行的政府会议上，在总统已接受其辞呈的部长的参与下，社民党 8 位部长和空间规划部长投票赞成在一些联邦公共公司进行人事变动。[21] 政府中的民主行动党成员坚称，政府和总理必须尊重联邦总统关于上述辞呈的决定，这意味着前空间规划部长不能合法参加政府会议。而部长和社民党反过来则挑战总统的决定。这一纠纷引起了一些法律案件，其中包括对联邦总统提出犯罪指控，指称他接受部长的辞呈是不合法的。由于这一纠纷，还要求联邦宪法法院解决辞呈有效性所引起的争议。我不得不提醒政界人士，按照法治，必须尊重联邦总统的决定，除非主管机关推翻总统的决定。

[21] 与改变党派的部长一道，政府 17 名成员中有 9 名投票赞成撤销监事会，其他 8 名成员(来自克权利党、争取进步人民党和民主行动党)已退席。如果有争议的部长不在场，则只有 7 名部长和总理出席，达不到法定人数。

54. 关于已经收到的有关辞职争议的申诉，联邦宪法法院 8 月 29 日首次裁定，确认法院拥有确定联邦总统的决定是否符合实体宪法的专属管辖权。法院还裁定，在法院做出其他裁决前，实体总统的决定被认为是合乎宪法的和有效的。10 月 9 日，法院又裁定，实体总统可以就联邦政府部长提交的辞呈做出决定，而无须联邦总理事先提议，但是作为“辞呈”提交给一个政党的文件不具有法律效力。法院回避对这一具体的有争议辞呈的有效性做出裁决，这意味着，目前，联邦总统接受前部长辞呈的决定继续有效。同时法院指出，前部长可要求法院直接对其辞职问题做出裁决，之后该部长向法院提出了具体请求。

联邦代表院领导层的变动

55. 社民党牵头的联盟还采取主动，改变联邦议会领导层。在副议长召集和主持的 6 月 26 日会议上，联邦代表院投票赞成罢免代表院议长(民主行动党)和副议长(克权利党)，代之以建立波斯尼亚和黑塞哥维那更美好的未来党和社民党成员。[22] 8 月 28 日，联邦宪法法院裁定，代表院本次会议未依照联邦宪法举行，因此在该届会议上作出的所有决定无效。民主行动党议长和克权利党副议长回到了自己的岗位，在 9 月 6 日举行的代表院特别会议上，代表院再次投票罢免他们(这次是按照宪法和议事规则)，并任命建立波斯尼亚和黑塞哥维那更美好的未来党一名成员为议长和社民党一名成员为副议长。代表院然后于 9 月 11 日举行一次特别会议，再次通过了 7 月 24 日和 25 日违宪会议通过的所有议程项目。

56. 联邦民族院也有变动。7 月 3 日，民族院举行特别会议，在投票罢免前议长后选出波斯尼亚和黑塞哥维那克族民共体一名成员为新议长。这些决定没有受到法律上的质疑。民族院也通过结论，要求联邦总统和民主行动党成员担任的一名副总统辞职，并要求总理“建议罢免阻碍联邦政府工作的部长”。

罢免联邦总统的努力

57. 7 月 18 日，两院议长宣布，联邦民族院将单独向联邦宪法法院启动罢免联邦总统的程序。7 月 19 日，我的办公室提醒所有有关方面，罢免联邦总统的任何举措必须完全符合联邦宪法所述程序，即需要两院各三分之二多数票。

58. 在 7 月 20 日举行的民族院特别会议期间，签署了罢免联邦总统的一份请愿书，报称有 39 名代表签名。7 月 24 日在萨拉热窝举行的这届会议续会上，民族院通过一项简单多数决定，决定向联邦宪法法院提交一项罢免联邦总统的动议。这样的动议似乎也不符合联邦宪法的规定。不过，尽管民族院做出了这一决定，但从未提交动议。

[22] 在有争议的会议上，58 名到会代表认定，议长缺席原因不明(尽管议长推迟了会议)，因此适用了让副议长代替议长的规则。民主行动党、波斯尼亚和黑塞哥维那党、克权利党和争取进步人民党的 39 名代表没有出席会议。

县级政府改组

59. 6 月，社民党牵头的多数派将民主行动党的各位部长挤出了萨拉热窝、泽尼察、乌纳-萨纳和图兹拉等县，并同建立波斯尼亚和黑塞哥维那更美好的未来党建立了新的执政联盟。民主行动党立即作出反应，聚集起多数将社民党的各位部长挤出戈拉日德县。9 月，萨拉热窝县由民主行动党牵头的多数派通过了对社民党-建立波斯尼亚和黑塞哥维那更美好的未来党政府的不信任投票。该党目前仍在努力组建一个执政联盟。

联邦宪法法院法官

60. 联邦宪法法院的九名法官可能很快只有五名了。这种局面是在 10 月 2 日把剩余六名法官之一任命到欧洲人权法院任职之后出现的。尽管五名法官这一数目仍可满足法定人数的最低要求，但法院的各项裁定必须由所有九名法官的大多数做出，而无论其是否在场，这意味着法院现在将切实需要所有五位现任法官达成共识以通过裁定。此外，若有一名法官缺席，则无法工作或通过裁定。这一局面突显出联邦主管当局持续三年仍未任命三名缺席法官的严重后果。[23]

在波斯尼亚和黑塞哥维那当局未能就法院授权的选举改革达成协议后，高级代表办公室帮助开展莫斯塔尔进程

61. 我的办公室目前正在帮助开展多党谈判，以找到一种方式，实施波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院关于莫斯塔尔选举制度的裁定，[24] 以确保尊重法治，使地方选举能够举行。之所以帮助进行谈判，是由于主管当局自 2010 年 11 月法院裁定以来未能达成协议，从而使莫斯塔尔公民失去了在 10 月 7 日进行投票的权利。

第 10 县政府最终得以组建

62. 2012 年 7 月 31 日，第 10 县成立了一个政府，从而使 2010 年 10 月大选经过近 22 个月后得以结束。

[23] 这些法官缺席使得宪法法院重大国家利益委员会丧失了行为能力，对保护各民族参与涉及联邦、县和莫斯塔尔市立法中涉及重大国家利益的决策进程产生了负面影响。

[24] 2010 年 11 月，针对波斯尼亚和黑塞哥维那民族院中克族党团提出的质疑，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院裁定，波斯尼亚和黑塞哥维那《选举法》中有关莫斯塔尔选举制度的规定违宪。法院的裁定涉及两个方面：(a) 莫斯塔尔 6 个市区在选举议员担任市议会职务所要求的选民人数上有很大差异；(b) 莫斯塔尔中央区选民受到歧视性待遇，与莫斯塔尔其他地方的选民不同的是，中央区的选民只从全市名单、而不是从地理投票区选出议员。波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院给议会 6 个月时间修正《选举法》的有关规定。在最后期限已过但仍未采取行动后，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院于 2012 年 1 月 18 日发出补充裁定，废除以前视为违宪的《选举法》的相关规定。因此，《选举法》目前只规定在全市范围内的选举中选出 17 名议员，而莫斯塔尔市规约预见的是 35 名议员。

法院关于学校种族隔离问题的裁定没有得到实施

63. 莫斯塔尔市法院于 4 月 27 日做出一项史无前例的裁定，下令黑塞哥维那-涅雷特瓦州教育部在 9 月 1 日前结束查普利纳和斯托拉茨两个城市“同一个屋檐下两所学校”的做法，但这一裁定没有得到落实。结果，在新学年开始之际，学生又回到了同样的隔离教育制度。

三. 确立法治

64. 欧洲联盟与波斯尼亚和黑塞哥维那当局推出的司法问题结构式对话设立了一个论坛，讨论与法治运作有关的具体问题。我热烈欢迎的这一论坛继续向国内政界人士提供机会，讨论他们对波斯尼亚和黑塞哥维那司法的关切。鉴于这个专题在《和平协定》中有重要意义，我的办公室继续关注司法领域的事态发展。

国家司法部门改革战略

65. 《2008-2012 年波斯尼亚和黑塞哥维那司法部门改革战略》将有可能再延长一年，使当局有更多时间考虑可能的新战略。现行战略的实施情况极其有限。

66. 2012 年 7 月举行的第 8 次部长会议做出决定，在今后一个时期集中力量执行欧洲通过法律实现民主委员会 6 月发布的《关于波斯尼亚和黑塞哥维那法律确定性和司法独立的意见》中所提建议。几个问题对于实施和平解决方案的民事方面以及在波斯尼亚和黑塞哥维那国家及其《宪法》框架下的实体之间划分权限具有特别重要的意义。这些问题是：关于波斯尼亚和黑塞哥维那国在刑法方面权限的法律讨论；设立波斯尼亚和黑塞哥维那上诉法院的法律框架；《波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会法》修正案；关于起诉战争罪的国际合作；实施战争罪起诉战略。

战争罪起诉战略

67. 在本报告所述期间，实施国家战争罪起诉战略指导委员会定期开会，并发布了关于这一战略执行速度的结论。一个结论是，迄今为止已经实现的唯一战略目标是检察官办公室移交了自 2003 年 3 月 1 日以来采集的战争罪案件资料。[25] 法院需要这些资料来决定是否有可能将不太复杂的案件移交给各实体司法管辖。指导委员会对案件从国家移交给实体司法管辖的速度表示满意，但提醒有必要增加各实体处理战争罪案件的检察官办公室和法院的人手和加强物资/技术准备。

[25] 新的波斯尼亚和黑塞哥维那《刑法典》与波斯尼亚和黑塞哥维那《刑事诉讼法典》生效的日期。

68. 4月10日，欧洲人权法院驳回了Boban Simsic对波斯尼亚和黑塞哥维那的申诉。[26] 这一裁定意义重大，因为裁定认定，将2003年波斯尼亚和黑塞哥维那《刑法典》适用于 1990 年代犯下的战争罪案件并没有侵犯原告的人权，没有一个在行政上独立于波斯尼亚和黑塞哥维那法院的上诉法院也没有侵犯其人权，而且，波斯尼亚和黑塞哥维那国家和实体司法机构之间不存在对战争罪案件管辖权的划分问题。然而，提交给欧洲人权法院的一个类似申诉(Maktouf和Damjanovic诉波斯尼亚和黑塞哥维那)于2012年7月交由大法庭进一步审议。我密切关注这些案件，因为它们对高级代表的决定提出了质疑。[27]

公共安全与执法

69. 8月24日，萨拉热窝县政府通过了一项县《内部事务法》草案。经与美利坚合众国和欧洲联盟官员协调，我的办公室关切的是，该法律草案还没有与警方进行充分磋商，没有充分保障萨拉热窝县警察不会受到不正当的政治控制，会导致联邦中警察立法不统一的情况。高级代表办公室和其他国际行为者也主张，第一项措施是通过正在审议的联邦《内部事务法》草案，以确保与各县以后的立法保持一致。

70. 在本报告所述期间，有无数指控称，萨拉热窝县内务部长对警察施加了不适当的政治压力，包括企图规避萨拉热窝县警察局长的管理权以及其它干涉警察行政运作的行为。

71. 社民党和建立波斯尼亚和黑塞哥维那更美好的未来党改组图兹拉县政府后，7月，图兹拉县议会试图罢免负责监督图兹拉县警察局长工作的整个独立委员会。7月17日，高级代表办公室、美利坚合众国和欧洲联盟协调一致地向有关官员表示，这一举动引起了各方对独立委员会受到不适当政治控制的关切。在同高级代表办公室和欧洲联盟特别代表举行的后续会议上，图兹拉县议会官员同意不采取进一步的行动来罢免独立委员会。

四. 与前南斯拉夫问题国际刑事法庭的合作

72. 在本报告所述期间，同前南斯拉夫问题国际刑事法庭的合作仍然是令人满意的。在5月和10月在萨拉热窝开会期间，前南问题国际法庭首席检察官塞尔日·布拉默茨对国家战争罪起诉战略的执行情况表示关切。他指出，由于对国

[26] 申请人申诉说，根据1992-1995年期间的国家法律，他被定为有罪的危害人类罪不构成刑事罪行，而且，他没有被赋予由更高一级刑事法庭复审二审判决的权利。最后，他申诉说，国家法院从主管实体法院接手了他的案子，这与其他一些案件不同。

[27] 虽然申诉类似，但又加入了一条申诉，即声称违反《公约》第6条第1款(由依法设立的独立和无偏倚的法庭进行聆讯)，因为国际法官是审判法庭的成员，而且他们由高级代表任命。

家司法机构持续不断的政治攻击，国家司法机构面临着困难局面。另外对案件从国家检察官办公室移交到实体检察官办公室一事也表示关切，因为实体一级的司法机构没有表现出有足够的能力来处理现有案件，更不用说因移交而使工作量增加。在从国家一级移交案件前，实体一级司法机构已经对所报告的 50%战争罪案件有管辖权，但其中许多案件没有任何进展。很多实体一级的检察官办公室没有专门的部门或检察官来处理战争罪案件。

73. 期待已久的对塞族共和国军前指挥官拉特科・姆拉迪奇的审判于 5 月 16 日开始。姆拉迪奇被控犯有灭绝种族罪、危害人类罪和违反战争法规或习惯。

74. 6 月 28 日，前南斯拉夫问题国际刑事法庭审判分庭接受了一项动议，就在波斯尼亚和黑塞哥维那七个城市(布拉图纳茨、富查、克柳奇、普里耶多尔、桑斯基莫斯特、弗拉塞尼察和兹沃尔尼克)犯下灭绝种族罪的多项指控中的一项宣告拉多万・卡拉季奇无罪。关于在斯雷布雷尼察犯下灭绝种族罪的指控依然保留。

五. 经济

经济指标

75. 波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议经济规划局在其 2012 年 10 月关于 2012 年 1 月至 8 月宏观经济指标的报告中指出，波斯尼亚和黑塞哥维那的经济在 2012 年第二季度继续走软。[28] 2012 年 4 月版的基金组织《世界经济展望》预测该国经济将停滞不前，同时将 2011 年 9 月对 2012 年经济增长的预测修订为零。该国的信用评级在本报告所述期间保持稳定。穆迪投资者服务公司继 2012 年 4 月 3 日决定将该国的信用评级从B2 降至B3 并开始为进一步可能的降级进行审查之后，于 7 月 10 日确认波斯尼亚和黑塞哥维那的主权评级为B3，并给予一个稳定的展望。

[28] 2012 年前 8 个月与去年同期相比，出口下降 4.5%，而进口则增加 0.2%。因此，波斯尼亚和黑塞哥维那的外贸赤字增加 5.8%。与 2011 年同期相比，工业生产总体下降 6%(塞族共和国下降 7.9%，联邦增加 1.2%)。波斯尼亚和黑塞哥维那 7 月份的平均薪金净额达 827 可兑换马尔卡，与 2011 年 7 月相比增加 1.7%，而 8 月份平均养恤金的情况是，塞族共和国为 311.15 可兑换马尔卡，联邦为 350.68 可兑换马尔卡。1 月至 8 月期间每月的通货膨胀率估计为 2%。7 月，有 545 881 人(占劳动力总人数的 43.9%)被登记为失业，与 2011 年 8 月相比增加 14 823 人，即 2.8%。根据波斯尼亚和黑塞哥维那对外贸易和经济关系部的订正数据，经济规划局报告说，2012 年上半年的外国直接投资为 5 035 万可兑换马尔卡，与 2011 年同期相比下降 73.8%。资料来源：波斯尼亚和黑塞哥维那经济规划局、波斯尼亚和黑塞哥维那劳工和就业局、实体养恤金和残疾保险基金。

国家机构的财政可持续性面临挑战

76. 国家机构以受限制的临时供资运作了 17 个月，最后 5 个月的供资基于未根据《和平总框架协定》附件四(《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》)[29] 通过的 2011 年预算，之后终于在 5 月底收到了一项预算。《2012 年波斯尼亚和黑塞哥维那各机构预算法和波斯尼亚和黑塞哥维那的国际义务》于 5 月 24 日获代表院通过，于 5 月 31 日获民族院通过。2012 年预算数额为 13.9 亿可兑换马尔卡，其中 9.5 亿将用作国家机构的经费。在整个 2011 年执行受限制的临时供资的基础上，虽然这比各机构 2011 年的预算增加了 4 500 万可兑换马尔卡，但比各机构的 2010 年核定预算减少了 7 800 万可兑换马尔卡，即比已执行的 2010 年预算减少了 2 780 万可兑换马尔卡。

77. 通过预算时，波斯尼亚和黑塞哥维那议会尚未通过《波斯尼亚和黑塞哥维那各机构薪资和薪酬法》修正案，该修正案将为已经计划的国家一级全面减薪 4.5% 提供法律依据；也未通过《宪法》修正案，该修正案将允许削减国家级机构公职人员任职期间的报酬。[30]

78. 现在要评估为波斯尼亚和黑塞哥维那各机构的运作有限制地供资的全部影响为时尚早，不过已经出现了令人忧虑的迹象。我要伤心地报告，国家一级的受限制供资已影响到具有全国意义的文化机构，这些机构依靠国家预算的赠款。波斯尼亚和黑塞哥维那国家博物馆于 10 月 4 日、即其第 124 周年纪念日停止对游客开放。国家美术馆于 2011 年 9 月 1 日关闭。文学戏剧博物馆也有关闭的危险。所述机构均属于法律地位迄今尚未解决的有全国意义的七个战前机构。[31]

79. 鉴于财政委员会关于 2013-2015 年期间波斯尼亚和黑塞哥维那财政平衡和政策通盘框架的 6 月 15 日协议，国家预算使用者和获益者的财政困难可能随着时

---

[29] 《代顿和平协定》附件四(《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》)明确规定，部长会议向主席团提出预算建议，主席团则正式向议会提出预算(第五条第 3 款(f)项和第八条第 1 款)。拟议预算之后必须由议会通过(第四条第 4 款(c)项和第八条第 1 款)。《预算法》只有在波斯尼亚和黑塞哥维那政府公报中公布后才能生效(第四条第 3 款(h)项)。该国国家一级的主要机构在其努力执行波斯尼亚和黑塞哥维那六个主要政党关于 2011 年预算的 2011 年 12 月 28 日政治协议时并未遵守这些宪法规定，原因是《2011 年波斯尼亚和黑塞哥维那各机构预算和波黑的国际义务》没有依照《宪法》得到必要的议会批准。这损害了主要国家机构的宪政作用，并创下了一个很可能引起问题的先例，即像预算这类与波斯尼亚和黑塞哥维那各机构有关的重要文件可在《宪法》规定的程序以外通过。

[30] 《波斯尼亚和黑塞哥维那宪法》第九条第 2 款规定：“波斯尼亚和黑塞哥维那各机构任职人员的报酬在其任期内不得减少”。拟议修正案删除了这一规定。该修正案于 2005 年提出，在代表院的两读和民族院的一读中均获通过，但二读尚未进行。

[31] 七个机构是：波斯尼亚和黑塞哥维那盲人和视障者图书馆、波斯尼亚和黑塞哥维那历史博物馆、波斯尼亚和黑塞哥维那国家电影档案馆、波斯尼亚和黑塞哥维那文学戏剧博物馆、波斯尼亚和黑塞哥维那国家和大学图书馆、波斯尼亚和黑塞哥维那美术馆和波斯尼亚和黑塞哥维那国家博物馆。

间的推移而加重。该协议似乎并未列入《波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会法》要求的所有参数，因为协议似乎仅涉及为国家机构供资以及他们在2013-2015年期间间接税收中的份额。该协议预见将国家机构锁定在现有的受限制供资水平上，直到2015年为止。我担心这可能对国家一级机构的运转产生不利影响。

基金组织为波斯尼亚和黑塞哥维那制定的新备用安排

80. 6月15日，财政委员会决定着手与基金组织达成一项新的安排。根据7月份与基金组织代表团做出的决定和达成的协议，各级当局高效努力履行商定条件（“事先行动”），[32] 以确保备用安排获得批准。9月26日，基金组织执行董事会在核实该国已成功完成商定的“事先行动”之后，批准了为波黑制定的为期24个月的3.382亿特别提款权[33] 备用安排。根据执行董事会的决定，初步拨付5 073万特别提款权，[34] 其余部分则在成功完成季度审查后在备用安排期限内分批拨付。

81. 8月31日，作为“事先行动”的一部分，间接税务局理事会一致通过了关于2010年、2011年和2012年间接税收分配解决办法的决定。由于全部债务的解决，联邦将在2012年9月3日至12月31日之间，通过联邦在间接税收中的份额向塞族共和国偿还1 290万可兑换马尔卡。2010年和2011年的实体债务解决问题是一个长期的痛处，在过去曾引起了诉讼和对间接税收制度的挑战，而理事会关于此事的一致意见是一个重大突破，也表明两个实体面临着严重的财政困难。

82. 9月，联邦议会通过了金额为19.9亿可兑换马尔卡的2012年实体预算重新平衡以及《银行管理局法》修正案，修正案删除了其中一些规定；根据这些规定，如果议会在管理局年度报告所述年份结束后六个月内未通过年度报告，则可解除管理局主任、副主任和董事会成员的职务。

83. 塞族共和国国民议会9月也通过了金额为18.1亿可兑换马尔卡的2012年实体预算重新平衡。

六. 难民和流离失所者的回返

84. 萨拉热窝于4月24日主办了一次区域捐助者会议，以支持区域难民回返方案，该方案从各捐助国收到了3亿欧元。该区域四个国家又另外提供了8 100万欧元。波斯尼亚和黑塞哥维那的主要优先对象是目前居住在收容中心的人，而这

[32] 这些涉及在两个实体通过重新平衡之后的预算，解决两个实体间的间接税收分配问题，以及废除有争议的《联邦银行管理局法》修正案。

[33] 这相当于大约4.053亿欧元，或大约5.206亿美元。

[34] 这相当于大约6 080万欧元，或7 810万美元。

一方案不会完全解决这个问题。国家当局需要加倍努力，解决这一紧迫并且长期悬而未决的人道主义问题。

七. 新闻媒体的发展

85. 在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那当局和联邦当局都着重努力改变通信监管局和公共广播机构的任命程序，当前的目的是防止政治影响力干扰任命程序。在国家一级，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议努力解决拖延已久的通信监管局理事机构的任命问题，设法通过 8 月份进入议会程序的《通信法》修正案。遗憾的是，该拟议修正案既不会疏通任命程序，也不会确保其透明度。在联邦一级，议会公布了联邦公共广播服务局理事会三名成员的空缺，不过法律设想的是每年仅任命一名成员。这一规定是为了确保机构记忆，同时防止政治影响的干扰。9 月 26 日，欧洲安全与合作组织媒体自由问题代表向波斯尼亚和黑塞哥维那有关当局提出建议，概述如何实行必要的法律改革，以确保公共广播监管机构和广播机构的独立性。

86. 两个实体的公共媒体特别是电视台受到的政治影响仍然是个问题。在本报告所述期间，塞族共和国政府继续为实体的印刷媒体和电子媒体划拨经费。作为 9 月预算重新平衡的一部分，塞族共和国国民议会将政府给媒体的赠款增加了一倍多，从 140 万可兑换马尔卡增加到 360 万可兑换马尔卡。

87. 1 月 1 日至 9 月 10 日期间，自由媒体帮忙热线登记了 39 起违反媒体自由和侵犯记者权利的事件，包括与上一年相比，政治人物和其他公众人物对记者施加压力和进行威胁的情况增多。

八. 国防事务

88. 9 月 18 日，新组建的波斯尼亚和黑塞哥维那融入北约委员会举行首次会议。该机构取代以前的北约协调小组，由负责波斯尼亚和黑塞哥维那外交、安全与国防的副部长以及其他高级别部局官员组成，讨论与波斯尼亚和黑塞哥维那融入北约进程有关的问题。

89. 10 月 8 日，塞族共和国总统向塞族共和国国民议会发出倡议，讨论裁撤波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队一事。他呼吁国民议会为塞族共和国政府和各机构以及波斯尼亚和黑塞哥维那联合机构中的塞族共和国代表规定任务，要他们拟订提案，修正在国家一级管理这一领域的现有文件。

90. 塞族共和国总统在向议会宣布这一倡议的新闻稿中，宣称“国防不属于波斯尼亚和黑塞哥维那的权限，军事问题也不属于，而且无论迄今为止开展了什么活动，这不是要改变《国际代顿和平协定》附件 4 所列《波斯尼亚和黑塞哥维那宪

法》的问题，因此波斯尼亚和黑塞哥维那对国防事务的权限没有任何宪法依据。”他还说裁撤武装部队有财政上的原因。

91. 这方面的背景是，两个实体于 2005 年签署一项协定，他们在协定中同意将各实体在国防领域的全部责任移交给(根据《宪法》第三条(5)款(a)项)波斯尼亚和黑塞哥维那的机构，并确认各实体移交的全部责任将由波斯尼亚和黑塞哥维那的机构全面履行并仅由其履行。因此，波斯尼亚和黑塞哥维那对国防事务的专属权限是《宪法》以及在《宪法》下签署的移交协议规定的。

92. 夏季，武装部队在扑灭该国各地多处野火方面向文人当局提供了宝贵的支持。9 月中旬，波斯尼亚和黑塞哥维那国防部长及其副手们指出，如果文人当局今后还要得到此类支持的话，就必须向武装部队提供足够经费。这是武装部队经费不足的更大挑战的一部分。

九. 欧洲联盟军事力量

93. 4 月初，欧洲联盟同意缩小欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事行动的规模。到 9 月 1 日，部队已经减半，减至约 600 人。其总部和执行和平能力仍设在萨拉热窝地区。人数已减少的联络和观察小组继续留在该国部分地区。欧盟部队还继续与波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队密切合作。

94. 为了平衡行动区部队人数的减少问题，并为了继续协助维护波斯尼亚和黑塞哥维那安全和有保障的环境，欧洲联盟的一些成员国将从 2012 年 10 月起把一些预备部队调拨给欧盟部队，作为行动区外的预备部队，如果需要，可在接到通知后短时间内部署。

95. 欧盟部队在波斯尼亚和黑塞哥维那努力维护安全和有保障的环境方面发挥核心作用。这反过来又协助我的办公室和其他国际组织执行各自的任务。因此，欧盟部队仍然是波斯尼亚和黑塞哥维那稳定的重要因素。鉴于本报告所述的不利趋势，我认为欧盟部队必须保留行政任务，以便向公民提供至关重要的安抚。

十. 欧洲联盟警察特派团

96. 欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那警察特派团是根据欧洲安全与防卫政策派遣的第一个特派团，于 2012 年 6 月 30 日完成任务。欧洲联盟将通过加入前援助工具和欧洲联盟特别代表办公室，继续对波斯尼亚和黑塞哥维那的法治提供支持。

十一. 高级代表办公室的未来

97. 和平执行理事会指导委员会的各政治主任于 2012 年 5 月 22 日和 23 日开会，对继续未能达到关闭高级代表办公室所必需的其余目标和条件再次表示关切。指导委员会下次会议定于 2012 年 11 月 29 日和 30 日举行。

98. 我的办公室连续第十个年头继续履行财政责任，进一步削减预算。包括关闭布尔奇科办公室在内，与上一年相比，我们将总体预算削减了 13%多，将工作人员减少了 12%。如《和平协定》所述，我必须保持我完成任务所需的工作人员。

十二. 报告时间表

99. 按照我的前任关于提交定期报告以便按照安全理事会第 1031(1995)号决议的要求将其转递给安理会的提议，我谨提出我的第八次定期报告。如秘书长或安理会任何成员在其它任何时间需要信息，我将乐于提供最新的书面补充资料。给秘书长的下一次定期报告定于 2013 年 4 月提交。